

La transparence pour placer enfin l'utilisateur au cœur de l'action publique

3.1. Mission impossible ?

« La vision qui assimile le service public aux structures n'est pas la mienne. Le service public, il se mesure auprès des usagers. »²³ C'est sans ambiguïté que le Président de la République a affirmé le rôle majeur des usagers dans la modernisation du service public.

La volonté de placer les usagers au cœur de la démarche d'amélioration du service public est ancienne. En 1989, le gouvernement de Michel Rocard avait reçu pour instruction « d'associer les usagers à l'amélioration des services publics »²⁴. A la base de cette instruction, le constat que « les relations entre les administrations et les usagers ne seront vraiment améliorées que s'il est possible de ménager des occasions de réflexion en commun auxquelles seront associées les organisations syndicales. Il faut sortir du dilemme entre l'utilisateur passif et l'utilisateur critique. L'utilisateur doit devenir un partenaire qui fait des suggestions et des propositions et qui prend aussi en compte les conditions de travail concrètes des personnels. C'est dans cet esprit qu'il faut créer de façon pragmatique à chaque fois que cela est possible des associations d'utilisateurs. Leur travail pourrait contribuer à ce que l'appréciation des usagers devienne un des critères essentiels d'évaluation du fonctionnement des services publics. ».

En 2001, le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, dans son rapport sur « Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers »²⁵, préconisait de « prendre en compte l'évaluation de la satisfaction des usagers dans la mise en place des politiques d'amélioration de la qualité des services. »

Faire appel aux usagers est de nature à bousculer des réticences administratives qui demeurent fortes comme l'atteste pour l'éducation nationale le rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de juillet 2009 consacré à la satisfaction des usagers²⁶ : « L'Education nationale estime que la satisfaction des usagers n'est pas une notion pertinente dans ses missions » et de citer directement l'administration de l'éducation nationale : « Même si, à certains égards, la réussite scolaire des élèves peut être vue comme une réponse aux attentes des usagers, la mise en œuvre de la politique éducative ne relève pas vraiment de cette approche ; son enjeu dépasse largement la satisfaction des besoins individuels et sa problématique est davantage une problématique citoyenne, d'intérêt général, qui concerne l'ensemble de la nation et de son avenir. »

²³ Discours du Président de la République, Cahors, 8 avril 2008

²⁴ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

²⁵ « Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers », rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 2001

²⁶ « La satisfaction des usagers », comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, juillet 2009

Aujourd'hui, encore, **l'administration travaille trop souvent en vase clos pour évaluer ses propres outils**. Juge et partie, elle définit elle-même ses instruments d'évaluation. Il est donc peu probable qu'elle se place en situation de fragilité.

Ainsi, à la suite de l'adoption de la LOLF, a été créé le Comité interministériel d'Audit des Programmes (CIAP), structures d'audit interne de la qualité des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP). Or, les indicateurs de la LOLF qui alimentent les PAP et RAP ont été définis et validés par les ministères eux-mêmes, en étroite liaison avec l'ancienne direction de la réforme budgétaire. C'est la Haute administration, via le CIAP, qui contrôle donc ses propres travaux. Il n'est pas certain que le procédé soit optimum, même si le travail effectué et les recommandations sont souvent de qualité.

Ainsi, force est donc de constater que jusqu'à présent les tentatives de placer l'utilisateur au cœur de la réforme de l'Etat n'ont pas été véritablement couronnées de succès. Aujourd'hui, il importe de transformer enfin en réalité ce qui n'était jusqu'alors qu'un vœu.

Recommandation : Publier les résultats des indicateurs pertinents pour les usagers afin de s'appuyer sur l'opinion pour moderniser la qualité des services rendus et pour rendre compte des progrès accomplis.

3.2. L'innovation de l'approche mise en œuvre par la direction générale de la modernisation de l'Etat

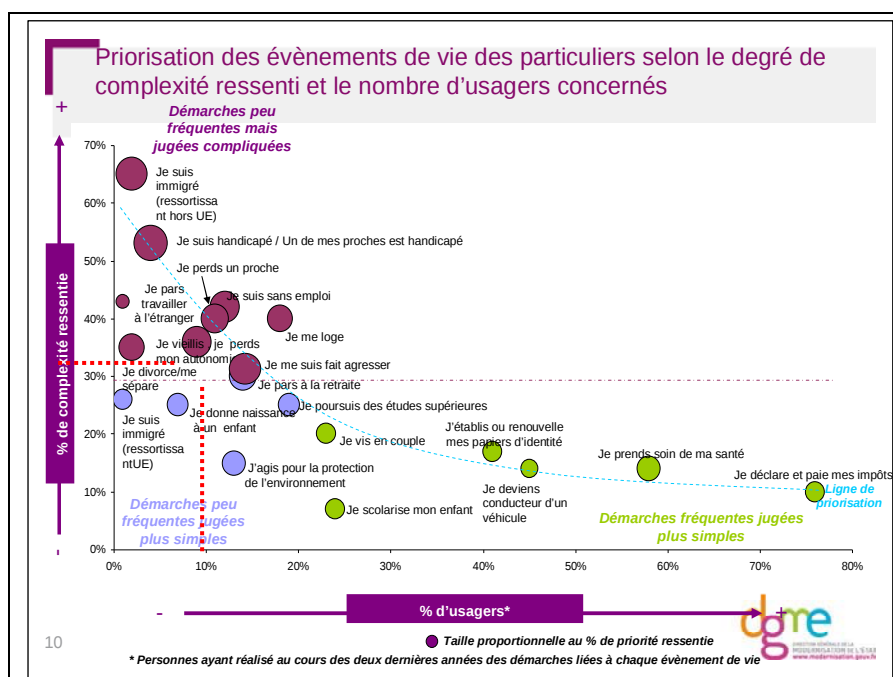
A l'automne 2008, la direction générale pour la modernisation de l'Etat, rattachée au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a réalisé des études par « événements de vie » auprès d'échantillons importants de particuliers, d'entreprises, de collectivités et d'associations²⁷. Ces études ont permis de mesurer la complexité des démarches administratives liées à différents événements de vie du point de vue des usagers et de mettre ainsi en place un programme de simplification des démarches qui corresponde avant tout aux priorités des usagers.

Par son caractère innovant, cette étude marque une étape importante dans la prise en compte de l'usager. Il importe donc d'entrer un peu plus dans les détails.

3.2.1. Descriptif

L'étude révèle qu'en moyenne 3 usagers sur 10 jugent très ou assez compliquées les démarches administratives qu'ils ont eu à faire au cours des deux dernières années. Les événements de vie douloureux génèrent les démarches administratives jugées les plus « compliquées ». Les complications administratives sont dans ce cas vécues comme encore plus pénibles par les usagers. Les démarches les plus répandues parmi la population française sont perçues comme moins compliquées.

Les résultats de cette étude sont résumés dans le graphique suivant :



Aide à la lecture : Chaque événement de vie est représenté sur le graphique selon le nombre de Français concernés (en abscisse) et la complexité ressentie (en ordonnée). Par exemple : 14% des Français déclarent avoir fait dans les

²⁷ En octobre 2008 la DGME a confié à l'institut de sondage BVA la réalisation de 4 études téléphoniques après d'échantillons représentatifs de 3000 Français, 1200 entreprises, 800 collectivités et 800 associations.

deux dernières années des démarches suite à un délit ou à une agression (dépôt de plainte, tribunal, etc) et près d'un tiers (32%) des usagers ayant réalisé ces démarches les jugent assez ou très compliquées.

Une fois les évènements de vie prioritaires identifiés, chacun d'entre eux fait l'objet d'études qualitatives d'approfondissement pour mieux comprendre les raisons de satisfaction / d'insatisfaction. La réalisation de cartographies de parcours-types d'usagers permet de repérer les points de blocages grâce au recensement des paramètres objectifs (délai, nombre de pièces à fournir, redondances éventuelles...) et subjectifs (difficulté perçue, ...) qui jalonnent le parcours administratif des usagers. Enfin, ces études qualitatives permettent de recueillir les attentes des usagers, leurs suggestions d'amélioration ou de tester les pistes de simplifications pressenties.

Exemple 1 : « Je construis »

L'étude réalisée en 2008 a montré que le déroulement des démarches administratives dans le cadre du permis de construire sont jugées deux fois plus compliquées que le moyenne de démarches : 6 personnes sur 10 les jugent « assez » voire « très compliquées » au lieu de 3 sur 10 en moyenne.

La cartographie présentée plus en avant illustre le parcours type d'un usager en retraçant les différentes étapes administratives avec en haut ce qui a été vécu positivement et en bas ce qui a été vécu négativement assortis des verbatim exprimant son ressenti. Les entretiens qualitatifs et différentes cartographies²⁸ ont permis de mettre en lumière les principales difficultés ressenties par les usagers qui ont entrepris un projet de construction ou d'aménagement.

Celles-ci se concentrent avant tout sur :

- un manque de visibilité sur l'ensemble des étapes du parcours administratif dès le départ entraînant une difficulté dans l'évaluation du temps et parfois du coût inhérents à ces démarches.
- le caractère extrêmement chronophage de ces démarches qui nécessitent un temps d'appropriation d'un vocabulaire technique, un temps de rassemblement des pièces de dossiers (permis de construire, ...) et de nombreux déplacements physiques (consultation du PLU en mairie, ...)
- la longueur des délais d'instruction des dossiers et le manque de traçabilité du dossier : il s'agit souvent de démarches qui se comptent en mois pour l'utilisateur. Des progrès ont été accomplis au sens où l'administration s'est engagée à être plus réactive au moment de la réception du dossier pour en vérifier le caractère complet (réponse en moins d'un mois faute de quoi le dossier est automatiquement accepté) mais l'utilisateur continue à avoir du mal à être au courant de l'état d'avancement de son dossier
- le manque d'accompagnement et de conseil « technique » : les usagers sont également en forte attente d'un interlocuteur en mairie qui soit davantage qu'un référent administratif et puisse être en capacité de vulgariser des règles d'urbanisme assez complexe et d'apporter des conseils techniques.

²⁸ Etude qualitative réalisée au mois de novembre 2009 par l'institut de sondage Ipsos à la demande de la DGME au travers de 24 entretiens en face à face d'une durée d'une heure selon 4 niveaux de complexité des travaux entrepris (6 déclarations préalables, 6 permis de construire, 6 permis de construire + permis d'aménager ou de démolir, 6 permis de construire + intervention des ABF) avec la moitié des entretiens en communes rurales de moins de 2000 habitants et moitié en communes plus importantes. Par ailleurs 2/3 des entretiens ont été réalisés auprès de personnes ayant recours à des professionnels et 1/3 sans recours à des professionnels.

Exemple 2 : « Je perds un proche »

Plus d'un Français sur dix a eu à gérer des démarches dans ce cadre au cours des deux dernières années. Ceux qui ont eu à le faire en sont d'ailleurs particulièrement mécontents : 40% déclarent que ces démarches étaient « assez » voire « très compliquées » ! (contre 28% en moyenne des démarches). L'analyse du parcours des usagers révèle en effet que celui-ci relève du parcours du combattant.

Ce parcours met en lumière que les principales difficultés ressenties sont :

- l'urgence dans laquelle il faut réaliser les démarches et leur empilement. La déclaration de décès doit par exemple être faite dans les 24h et le proche doit envoyer en moyenne près de 20 attestations à des organismes différents ;
- le manque de centralisation des informations et d'accompagnement dans les démarches : les usagers ne savent pas ce qu'ils doivent faire et dans quel ordre. Par ailleurs ils ont « toujours peur d'en oublier ». Ils ne disposent pas d'un référent vers lequel se tourner pour les conseiller et se fient donc aux sociétés privées qui apportent un service apprécié mais « cher » selon les usagers
- le seuil psychologique des 3 mois : les usagers sont la plupart du temps obligés de relancer les différents organismes ou d'effectuer certaines démarches (comme la déclaration d'impôt) au-delà de trois mois. Or trois mois est un seuil psychologique au-delà duquel les proches aimeraient pouvoir réellement faire leur deuil.

L'ensemble du dispositif permet ainsi d'aboutir à des pistes de simplifications partant des attentes des usagers en alimentant un processus continu de réforme de l'administration.

3.2.2. Analyse

L'ouverture sur l'extérieur telle que proposée par la DGME n'impose pas aux usagers une approche administrative des services mais aborde le sujet par la pratique qu'en ont les usagers pour en faire un levier de modernisation.

Adopter le point de vue des usagers, c'est dépasser l'analyse de l'interaction de l'utilisateur avec un service en particulier pour le replacer dans une perspective plus globale d'interaction avec un ensemble d'administrations suite à un événement de vie (« je me marie », « je décide de me loger »...). Il ne faut pas confondre avec des démarches plus intuitives comme en 1992, lors de la mise en place de la charte des services publics, où *« les actions engagées et les nouvelles décisions sont regroupées en sept rubriques : santé, protection sociale et solidarité ; éducation, emploi, travail et formation professionnelle ; justice, sécurité et défense ; vie quotidienne ; transports et communications ; relations avec les entreprises ; services publics de proximité. »*²⁹

Cette réflexion par événement de vie a pour avantage

- de refléter la façon de raisonner de l'utilisateur car elle part de sa vie et non du mode

²⁹ Réponse à la question écrite n°21280 de M. André Fosset, JO Sénat, 10 septembre 1992

d'organisation interne de l'administration (l'utilisateur lui ne comprend pas toujours la logique du découpage des administrations et ne sait parfois pas à qui s'adresser selon ses besoins).

- de saisir la globalité de l'interaction avec l'administration : s'intéresser à un événement de vie c'est s'intéresser non pas à une démarche spécifique mais bien à l'ensemble des démarches et interactions de l'utilisateur avec l'administration et à l'enchaînement logique de ces démarches. C'est aussi s'intéresser à la phase qui précède l'interaction avec l'administration à savoir la phase de recherche d'information. Les difficultés pour l'utilisateur démarrent souvent dès la nécessité d'identifier les bons interlocuteurs. Or, la qualité d'un service public doit aussi être jugée à sa faculté à rendre accessible ses services.

- d'adopter un point de vue transversal et inter-services en mettant en lumière les redondances d'informations demandées à l'utilisateur voire l'incohérence des demandes qui lui sont faites par différents services administratifs, incohérences qui sont invisibles aux administrations souvent organisées en silos et que seul l'utilisateur peut percevoir. Même quand certains services réalisent des études de satisfaction, ils ont peu d'éléments ou peu d'emprise sur la totalité de l'enchaînement des démarches et des interactions avec les autres services administratifs.

Dans le cadre de cette mission, la direction générale de la modernisation de l'Etat a sélectionné 10 événements de vie emblématiques parce qu'ils constituent soit un passage obligé dans la vie des Français et engendrent un volume d'interactions élevés et/ou pour lesquels les Français ressentent un degré de complexité important.

Les 10 événements de vie retenus³⁰

Des situations courantes dans la vie des Français qui engendrent par là même un volume d'interaction important avec l'administration

- j'établis ou renouvelle mes papiers d'identité
- je choisis mon orientation ou j'aide mon enfant à choisir son orientation
- je construis
- je prépare ma retraite
- je vieillis, je perds mon autonomie ou l'un de mes proches perd son autonomie

Des situations particulièrement pénibles dues à un accident ou des difficultés dans la vie qui méritent une qualité de service accrue

- j'ai un enfant handicapé
- je me suis fait agresser
- je cherche un emploi
- je perds un proche
- je dois me rendre aux urgences

A partir des événements de vie, un certain nombre d'indicateurs pourraient être identifiés, adaptés et suivis afin de valoriser, en toute transparence, les efforts réalisés par les

³⁰ Le détail des descriptions de chaque événement de vie et de la complexité engendrée pour les usagers est présenté en annexe, tout comme les indicateurs associés.

administrations pour répondre aux attentes jugées prioritaires, à un instant précis, des usagers des services publics. Par exemple :

- Papiers d'identité : le nombre de services capables de délivrer un passeport en moins de 2 semaines ;
- Emploi : la part de demandeurs d'emploi recevant au moins une proposition d'emploi ou de formation tous les 2 mois ; le délai de traitement des dossiers complets d'indemnisation chômage ;
- Santé/urgences- : le temps moyen d'attente aux urgences ;
- Sécurité : le délai d'intervention des forces de police et de gendarmerie ; le nombre de commissariats/gendarmeries fournissant le nom d'un référent pour le suivi de la procédure
- Education : le taux de satisfaction du premier vœu d'orientation des élèves en fin de classe de troisième ; le taux d'heures de cours assurées pour chaque élève
- Retraite : le taux de fiabilité des relevés de retraite ; le nombre d'organismes de retraite proposant un référent chargé du suivi personnalisé des droits de retraite ;

Cependant, comme toute démarche ou procédure, l'enquête usager de la DGME et l'usage qui en est fait comportent des limites de plusieurs ordres.

Les événements de vie, tels que formulés, et les démarches administratives associées peuvent apparaître réducteurs car ne couvrant pas l'ensemble de la problématique. Ainsi, le logement abordé sous l'angle de « je construis » exclut les locataires. Or, les difficultés administratives de l'accession au logement locatif, social notamment, sont particulièrement sensibles. Pour preuve, les associations consacrées au logement se concentrent plus sur l'accès au logement social qu'à la construction neuve.

Les perceptions des démarches administratives par les usagers peuvent parfois être biaisées :

- La principale attente et préoccupation des usagers à l'événement de vie « j'établis ou renouvelle mes papiers » se focalise sur les délais de délivrance et la simplification de la procédure. Or, la sécurisation de l'émission de ces papiers, préoccupation majeure des services administratifs, ne peut être ignorée. En effet, les conséquences d'une usurpation d'identité sont particulièrement éprouvantes. Les médias font régulièrement état des imbroglios administratifs dans lesquels sont plongés des particuliers, victimes d'usurpation d'identité, et contraints de prouver leur propre identité. La sécurisation des pièces d'identité peut exiger des délais ou des documents que les usagers perçoivent comme excessifs mais qu'ils comprendront le jour où ils seront victimes d'usurpation.
- La perception de la qualité de certains services ou administrations par leurs usagers doit être relativisée compte tenu de la nature même de ces services : ainsi, les « usagers » de l'administration pénitentiaire ont assurément un avis sur leur condition de détention mais doit-on en faire le cœur de l'action de l'Etat en la matière ?

Même avec une méthodologie aussi innovante que l'enquête par événements de vie de la DGME, la prise en compte de l'usager ne peut être tenue pour définitivement acquise. C'est une démarche qui doit être permanente et à laquelle participent tous les moyens d'enquête moderne à la disposition des administrations et qui sont d'ailleurs de mieux en mieux utilisés : baromètre d'image ou de satisfaction, panels d'usagers, enquêtes qualitatives, enquêtes mystère permettant de tester l'administration...

Il faut également veiller à ce que les enquêtes n'aboutissent pas, paradoxalement, à évacuer l'usager dont elles sont censées être les interprètes. Nul n'ignore en effet qu'une question biaisée, un échantillon défectueux ou partisan pourraient orienter les résultats d'une enquête.

3.3. La transparence, pour ne pas oublier l'utilisateur en cours de route

3.2.1. Le dialogue permanent et direct avec les usagers, un moteur de modernisation indispensable mais limité

Associer les Français à la définition et la mise en œuvre des indicateurs stratégiques de modernisation signifie leur donner une place dans les instances de gouvernance ou de pilotage des services publics. Encore faut-il disposer d'interlocuteurs légitimes.

Plusieurs textes ont créé des commissions d'usagers ou ont organisé la participation des usagers dans certaines instances décisionnelles ou consultatives des services publics, locaux et nationaux. Mais cette présence des usagers se heurte immédiatement à la problématique de leur légitimité et de leur représentativité.

Plusieurs exemples confortent ce propos :

- La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a créé les commissions consultatives des services publics locaux exploités en régie ou par délégation de service public. Les membres de ces commissions sont issus soit de l'assemblée délibérante de la collectivité soit d'associations locales. Aucune disposition réglementaire ne vient préciser le dispositif de nomination, laissant à l'assemblée délibérante les pleins pouvoirs. La limite de l'exercice apparaît immédiatement.

- Le comité des usagers du réseau routier national créé en septembre 2009³¹ à la suite d'un rapport très remarqué de la Cour des comptes relatif aux tarifs des péages autoroutiers. Ce comité, institué pour une durée de 5 ans, a pour mission de recueillir les attentes des usagers, de proposer des améliorations du service et des recommandations sur les tarifs du réseau autoroutier concédé. A la lecture de sa composition³² on constate qu'en définitive les usagers sont minoritaires et les associations dont ils sont issus, sont soit peu représentatives, soit restrictives (absence notamment de représentants des victimes de la route ou de la prévention routière).

- La loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dispose qu'au sein du conseil de surveillance des établissements de santé, figurent des personnalités qualifiées, parmi lesquelles deux représentants des usagers désignés par le préfet du département. La notoriété tant du dispositif institutionnel que des associations d'usagers agréées est particulièrement faible. La légitimité de ces mêmes associations est sujette à caution puisqu'elles sont susceptibles d'être un bras armé des grands laboratoires pharmaceutiques, comme l'indique sans le condamner l'article L. 1114-1 du code de la santé publique.

Au plan national, les particuliers, usagers de l'administration, ne sont que trop rarement organisés en fédérations ou collectifs d'associations. La table ronde avec les associations

³¹ Décret n° 2009-1102 du 8 septembre 2009 relatif à la création du comité des usagers du réseau routier national ; Arrêté du 23 novembre 2009 portant nomination des membres du comité des usagers du réseau routier national ; arrêté du 12 janvier 2010 portant nomination du président du comité des usagers du réseau routier national.

³² 4 représentants de l'administration ; Un député ; un sénateur ; 3 personnalités qualifiées ; 8 représentants d'organisations, fédérations ou associations répartis comme suit : 2 représentants d'associations de défense des consommateurs agréés désignés par le ministre chargé de la consommation, en l'occurrence l'association des usagers des transports strasbourgeois et la Confédération nationale des associations familiales catholiques de France / 3 représentants de fédérations de transporteur : FNTR, TLF, UNOSTRA / Un représentant d'une association d'automobilistes, 40 millions d'automobilistes / Un représentant d'une association de motocyclistes, Fédération Française des motards en colère / Un représentant d'une association de protection de l'environnement agréée, France nature environnement

d'utilisateurs organisée dans le cadre de cette mission a démontré la difficulté de constituer un panel représentatif. A l'étendue des services publics répond une multitude d'associations dont le nombre porte atteinte à la représentativité de chacune et, en conséquence, à la légitimité des instances faisant appel à elles. Localement, la faiblesse de ses structures est encore plus criante.

Recommandation : Il est donc nécessaire, autant que faire se peut, d'encourager la structuration des usagers des services publics en véritables fédérations au maillage territorial serré³³.

L'Education nationale fait figure de cas à part. Elle a pour usagers directs les élèves et pour usagers indirects, leurs parents. Difficile d'associer étroitement tous les élèves à la vie éducative. En effet, un enfant de 3 ans a une vision que d'aucun pourrait qualifier de très parcellaire de l'Education nationale. Aussi, priorité est donnée aux parents d'élèves. La place de ceux-ci dans la communauté éducative est reconnue par la loi. Le code de l'éducation, par son article L 111-4, précise que *"leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels sont assurés dans chaque école et dans chaque établissement. Les parents d'élèves participent par leurs représentants aux conseils d'école, aux conseils d'administration des établissements scolaires et aux conseils de classe"*.

Chaque année, dans chaque établissement scolaire, de l'école maternelle au lycée, se tiennent des élections de parents d'élèves dont les représentants élus participent à la vie de l'établissement. De grandes fédérations de parents d'élèves (FCPE, PEEP) se sont organisées nationalement et localement et contribuent ainsi à faire entendre la voix des parents au sein des conseils d'école pour le premier degré, des conseils d'administration et conseils de classe des établissements du second degré. Elles disposent dans chaque établissement de moyens matériels : boîtes aux lettres, tableau d'affichage, aide à la diffusion de documents...

L'exemple des fédérations des parents d'élèves est-il transposable ? Pourquoi pas mais, contrairement à l'Education Nationale, souvent, les autres services publics n'ont pas un contact récurrent avec les usagers : comme c'est le cas pour les préfectures (un usager s'y rend en moyenne tous les 10 ans)... On ne demande pas tous les jours un permis de construire à moins d'être un professionnel du BTP ; on ne déclare pas ses revenus à l'administration fiscale toutes les semaines. L'intérêt de participer à une association dont l'objet porte sur un ou plusieurs services publics ne peut qu'être ponctuel voire consumériste.

Une manière de contourner cet obstacle serait d'organiser dans chaque point de « contact » entre l'Administration et les usagers des élections de représentants à l'instar des élections de parents d'élèves. Mise en pratique du concept de démocratie participative.

³³ La question ne se pose pas pour les autres catégories d'utilisateurs, les professionnels et les collectivités dont les fédérations dédiées ont un véritable pouvoir de négociations face à l'Etat.

Dans son rapport consacré à la participation des citoyens et l'action publique³⁴, le conseil d'analyse stratégique distingue 5 avantages du recours à ce qu'il appelle « la participation citoyenne » :

- « a) la participation permet d'améliorer les acteurs directement impliqués,*
- b) elle assure une plus grande mobilisation des publics cibles des politiques,*
- c) elle contribue à enrichir le contenu des programmes publics,*
- d) elle peut accroître la légitimité des actions engagées,*
- e) enfin, elle aide à répondre à de nouveaux enjeux. »*

Cette pratique se heurte également à des limites :

- « a) quantitativement, la participation est souvent plus faible que souhaitée ;*
- b) qualitativement, les participants ne sont pas complètement ceux visés ;*
- c) leurs impacts sur la décision publique sont limités ;*
- d) contrairement aux effets recherchés, elles peuvent contribuer à affaiblir la cohérence de l'action publique. »*

A ces limites, on pourrait ajouter le risque de politiser la plus petite antenne d'un service public ou de « professionnaliser » des permanents associatifs dans la représentativité des usagers et de perdre ainsi une certaine authenticité recherchée. Et même en assumant ces risques, rien ne garantit le succès : le taux de participation aux élections de parents d'élèves dépasse rarement 50 % alors que l'offre électorale est structurée et les enjeux identifiés et connus.

Indispensable, la participation des usagers à la définition des indicateurs et, au-delà, à l'amélioration de la qualité des services publics est extrêmement délicate à organiser. C'est un véritable défi à relever tant au plan local que national.

Recommandation : Renforcer la légitimité et la notoriété des structures associatives nationales constituerait un utile premier pas. **A terme, une fédération nationale de ces structures doterait les usagers de l'ensemble des services publics d'un représentant ayant une capacité de dialogue reconnue et puissante face à l'administration.**

3.3.2. La transparence des indicateurs, véritable levier de modernisation.

Compte tenu des difficultés à mettre en œuvre une concertation directe et permanente entre l'administration et les usagers, seule la transparence des indicateurs permet de s'appuyer sur l'opinion pour faire progresser l'administration. Comme le souligne le Médiateur de la république, *« à l'heure où la transparence s'affirme comme le principal moteur de la confiance et où les citoyens veulent pouvoir mesurer avec justesse la qualité des services rendus, un débat s'impose sur la validité des indicateurs de performance. Lui seul pourra écarter le soupçon d'instrumentalisation qui pèse sur ces outils de mesure et prévenir le risque d'une nouvelle fracture entre administrations et administrés. »*³⁵

En faisant apparaître dans des domaines aussi sensibles que la sécurité, la santé, la justice ou l'éducation nationale des différences de traitement voire de véritables inégalités,

³⁴ « La participation des citoyens et l'action publique », Conseil d'analyse Stratégique, N°13 – 2008, La documentation française

³⁵ Rapport annuel 2009 du Médiateur de la République

la transparence mobilise l'opinion avec force. L'indicateur redevient alors ce qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être : un levier de modernisation.

Cette mobilisation de l'opinion trouvera alors naturellement son expression dans les enceintes parlementaires aujourd'hui insuffisamment engagées dans l'effort de réforme de l'Etat.

En effet, ce qui vaut pour les indicateurs budgétaires l'est pour les indicateurs de modernisation. Le rapport d'information de la commission des finances sur la mise en œuvre de la LOLF de 2006³⁶ souligne « le caractère *« peu lisible » et peu adapté pour le débat public des objectifs et indicateurs* ». On ne peut que souscrire à la recommandation faite par le rapport d'information *« d'adapter ceux-ci pour les rendre tous clairs et pertinents »*.

Les torts ne reviennent pas uniquement à l'exécutif. Pourtant à l'origine de la LOLF, ni l'Assemblée Nationale, ni le Sénat n'ont mené jusqu'à présent de réels travaux, ni débattu des indicateurs budgétaires. Comme si, une fois votée, la mise en œuvre de la loi organique n'était plus de leur ressort. Or, elle l'est !

L'examen des projets de loi de finances occupe de nombreuses semaines de l'ordre du jour automnal du Parlement. Les débats sont d'autant plus abstraits que des lois de finances rectificatives et des mesures de régulation budgétaire (annulation, gel ou report de crédits) viennent quasi-immédiatement remettre en question les grands équilibres et les masses budgétaires votés.

En revanche, les lois de règlement qui viennent constater la réalité des dépenses et recettes budgétaires passent quasi-inaperçues au printemps alors qu'elles donnent d'une certaine manière quitus au gouvernement pour sa gestion budgétaire de l'année écoulée. Alors que l'examen du projet de loi de finances pour 2008 s'est étalé entre le 16 octobre 2007 et le 20 novembre 2007, celui de la loi de règlement du budget 2008 a été réglé en 3 heures 30 minutes, le 29 juin 2009 !

Ce déséquilibre d'exposition parlementaire entre ces deux textes est extrêmement dommageable pour évaluer et débattre des indicateurs. Les projets annuels de performances, support documentaire présentant les objectifs et indicateurs pour l'année budgétaire à venir, ne sont que des engagements virtuels pouvant être contrecarrés par des événements extérieurs d'ordre économique ou social. Les rapports annuels de performances dressent quant à eux un véritable bilan de ce qui a été réalisé, non de ce qui est envisagé. *« On juge vraiment une politique non pas à la loi de finances mais à la loi de règlement. On a déjà vu en effet des gouvernements proposer des lois de finances totalement irréalistes, mais la loi de règlement, elle, ne ment pas. »*³⁷

L'exigence de renforcer les débats autour des lois de règlement est reconnue par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat :

³⁶ Rapport d'information n°3165 sur la mise en œuvre de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson, Jean-Pierre Brard, 15 juin 2006

³⁷ Intervention de Charles-Amédée de Courson, député, Assemblée Nationale, 29 juin 2009

« La LOLF a voulu faire de l'examen du projet de loi de règlement un moment beaucoup plus important du débat parlementaire. En dépit des contraintes de calendrier, ce rendez-vous entre le Parlement et le Gouvernement a légèrement gagné en existence. Votre assemblée s'est impliquée dans cet exercice en renouvelant, cette année, l'audition de ministres en commission élargie. Les comportements changent, mais j'ai la conviction qu'il est possible d'aller encore plus loin dans l'évaluation des résultats. »³⁸

La création d'une loi de règlement des comptes de la Sécurité sociale serait également de nature à parfaire un dispositif parlementaire aujourd'hui imparfait : *« les programmes de qualité et d'efficience doivent permettre d'enrichir les débats lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale par le parlement, en favorisant un suivi des mesures adoptées les années précédentes et en questionnant l'opportunité des dispositions proposées dans le projet de loi au regard du contexte démographique, économique, social. J'aimerais que le débat démocratique se structure davantage autour de ces enjeux, même s'il n'y a pas de loi de règlement dans le domaine social. Il faut reconnaître à cet égard que les fortes contraintes temporelles qui encadrent l'examen du projet de loi de financement ne favorisent pas l'appropriation complète par l'une et l'autre des deux assemblées des informations fournies par les programmes de qualité et d'efficience. Il nous faut donc faire preuve d'imagination pour permettre aux débats parlementaires de faire une place plus importante à cette démarche de performance. »³⁹*

Recommandation : L'examen des indicateurs de modernisation des services publics lors des débats sur la loi de règlement constituerait une avancée majeure. A la condition que du temps soit dégagé dans l'ordre du jour des deux assemblées pour leur permettre d'exercer leur véritable pouvoir de contrôle.

3.3.3. Des efforts significatifs de management sont indispensables pour développer la culture du résultat

Sans développement du management, la pression de l'opinion et du politique risque d'être perçue par les agents comme une mise en accusation et d'être par conséquent source de blocage et d'incompréhension.

On aboutirait alors à renforcer un phénomène de suspicion que Michel Rocard, alors Premier ministre, soulignait déjà : *« l'Etat s'est trop souvent et trop longtemps organisé sur la base de la méfiance à l'égard de ses agents. »⁴⁰* Cette méfiance est profondément ancrée et doit être combattue.

C'est également respecter la ligne tracée par le président de la République en 2007 (*« ce que je souhaite, c'est que le fonctionnaire en tant que personne ne s'efface pas derrière des textes, des indices, des procédures. »⁴¹*) et en 2008 (*« Je demande aux gestionnaires publics, et au premier rang d'entre eux aux ministres, de placer les fonctionnaires au cœur de la réforme de l'Etat »⁴²*).

³⁸ Intervention d'Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Assemblée Nationale, 29 juin 2009

³⁹ Intervention d'Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Colloque « Mesurer la performance des politiques de sécurité sociale : l'apport des programmes de qualité et d'efficience », 14 mai 2009

⁴⁰ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public

⁴¹ Discours du Président de la République à l'occasion de la visite de l'Institut Régional d'Administration, Nantes, 19 septembre 2007

⁴² Discours du Président de la République, Cahors, 8 avril 2008

Dans la même lignée, la commission des finances de l'Assemblée Nationale⁴³ note au sujet des indicateurs LOLF qu'il faut « *faire de la performance un outil de management.* » C'est dans cet esprit que le Président de la République a déclaré : « *Je ne crois pas du tout à l'idée que l'on fera la réforme de l'Etat en soumettant tous les fonctionnaires à une pression extrême. Je veux faire la réforme par la motivation, non par la tension.* »⁴⁴.

Le management est une nécessité car dans de nombreuses administrations, la culture du chiffre et du résultat n'est pas encore totalement admise. On voit ainsi notamment dans la Police ou au sein de Pôle emploi certains syndicats tentés de la remettre en cause. La faire progresser suppose donc un engagement très fort de la hiérarchie, doublé d'une écoute attentive des agents de terrain. Il ne faut pas sous-estimer le sentiment de nombreux agents de consacrer beaucoup de temps à produire des chiffres pour l'administration sans en percevoir l'utilité ni pour eux-mêmes, ni pour les administrés.

Recommandation : D'où la nécessité d'impliquer davantage les agents de terrain dans la construction et la mise en œuvre des indicateurs.
Un des axes à privilégier est la mise en place d'un intéressement collectif dans la fonction publique.

En mai 2009, Michel Diefenbacher, député du Lot-et-Garonne, a remis au Premier ministre un rapport sur ce sujet⁴⁵. Pour le rapporteur, « *il est remarquable que jusqu'au début de ce siècle, aucun lien explicite n'ait été établi entre la qualité de la gestion, l'allocation des moyens budgétaires et la rémunération des agents.* » Or, si les salariés du secteur privé et des entreprises publiques bénéficient de l'intéressement, il apparaît injuste de ne pas faire bénéficier les personnels des différentes fonctions publiques de ce dispositif. **Il faut toutefois veiller à ne pas faire dériver cet intéressement en une nouvelle prime allouée de façon indifférenciée à tous les agents.** Or, y parvenir est un véritable défi qui suppose une forte évolution des comportements tant des partenaires sociaux que des équipes managériales.

Mais au-delà de la rémunération, « *c'est dans l'amélioration de la qualité du management que se situe l'avantage majeur de l'intéressement. Sa mise en œuvre nécessite un important travail de réflexion préalable, portant notamment sur la pertinence et la transparence des indicateurs, sur la clarté des processus d'évaluation et sur l'affichage des objectifs stratégiques. C'est la qualité de ce processus qui conditionne, avant même le premier exercice, le succès de la démarche. Par la suite, tout au long de l'exercice, c'est l'évaluation continue et la vérification constante de la pertinence des objectifs dans le cadre d'un dialogue permanent entre l'encadrement et les collaborateurs qui installent dans la durée la culture de la performance.* »

Une telle novation se fait sous certaines conditions sur lesquelles Michel Diefenbacher se montre particulièrement ferme :

⁴³ Rapport d'information n°1058 sur la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, par MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Charles de Courson, Thierry Carcenac 16 juillet 2008

⁴⁴ Discours du Président de la République à l'occasion de la visite de l'Institut Régional d'Administration, Nantes, 19 septembre 2007

⁴⁵ L'intéressement collectif dans la fonction publique, rapport de Michel Diefenbacher, parlementaire en mission, mai 2009

- « qu'il soit clairement établi que le Gouvernement n'entend pas transposer purement et simplement dans le secteur public les méthodes de l'entreprise. Si la notion de performance est aujourd'hui communément admise dans les administrations, celle de « rentabilité financière » est clairement rejetée. L'objectif des administrations n'est pas de gagner de l'argent ou de faire des économies, mais d'assurer un service de qualité. Le prix est assurément un élément important de la qualité, mais il n'en est pas l'unique critère ;

- que les objectifs, les critères, les modes de financement et d'évaluation de l'intéressement, ainsi que les mesures d'accompagnement en matière notamment d'information et de formation tiennent compte de la spécificité de la sphère publique et de la « culture » qui s'y attache. Cette culture du service public est profondément partagée dans l'ensemble de la Fonction publique. L'intéressement doit donc être conçu non pas comme un simple instrument de gestion, mais comme l'affirmation d'une ambition politique forte au service de la collectivité ;

- que le dialogue prévale partout. Il est au cœur même de la démarche puisque depuis l'origine l'intéressement est fondé sur un accord entre les partenaires sociaux. C'est pour cette raison qu'il est proposé que l'ouverture de l'intéressement à l'ensemble de la Fonction publique soit initiée non pas par une loi mais par un accord-cadre à négocier entre l'Etat et les syndicats. C'est sur la base de cet accord que le Parlement sera amené à se prononcer et que, dans le cadre légal ainsi défini, la négociation pourra s'engager dans les ministères, les collectivités territoriales, les établissements hospitaliers et l'ensemble des organismes qui leur sont rattachés. »

Les critères définis par Michel Diefenbacher concernant les indicateurs liés à l'intéressement rejoignent point par point ceux définis pour la pertinence des indicateurs d'évaluation de l'administration :

- faire l'objet d'un dialogue social approfondi et constant à tous les niveaux
- être en nombre limité
- objectivement mesurables
- compréhensibles par tous
- constamment suivis et évalués